

L'ESTATUT BÀSIC DE L'EMPLEAT PÚBLIC: LES COMPETÈNCIES AUTONÒMIQUES*

Federico A. Castillo Blanco**

Resum

El treball que es presenta és un estudi de les competències autonòmiques en matèria d'ocupació pública i, molt especialment, d'allò que es refereix a les competències assumides per Catalunya en virtut de les reformes estatutàries esdevingudes en els últims anys i la incidència de la jurisprudència constitucional sobre aquestes reformes esdevinguda com a conseqüència de l'examen de la constitucionalitat del nou Estatut d'autonomia.

THE BASIC STATUTE FOR PUBLIC EMPLOYEES: THE POWERS OF THE AUTONOMOUS GOVERNMENTS

Abstract

This paper studies the powers of the governments of the autonomous regions with respect to public employment, in particular, 1) the powers taken on by Catalonia as a result of the statutory reforms of recent years, and 2) the impact on these powers of the constitutional case law that has developed as a result of the challenges to the constitutionality of the new Statute of Autonomy.

* **Nota:** aquesta versió és una traducció de l'article original en castellà.

** Federico A. Castillo Blanco, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Granada, Facultad de Derecho, Plaza de la Universidad, 1, 18071-Granada, fblanco@ugr.es.

Article rebut el 24.04.2012. Avaluació cega: 14.06.2012. Data d'acceptació de la versió final: 21.09.2012.

Citació recomanada: CASTILLO BLANCO, Federico A. «L'Estatut bàsic de l'empleat públic: les competències autonòmiques». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, p. 21-46.

Sumari

1. Introducció: la nova tècnica legislativa utilitzada per l'Estatut bàsic de l'empleat públic i el nou marc normatiu que ofereix a la competència de les comunitats autònomes

1.1. La proposta realitzada per l'Estatut bàsic de l'empleat públic i el seu necessari desplegament

1.2. L'impacte de la legislació autonòmica d'ocupació pública sobre altres administracions: referència especial a les entitats locals

2. Algunes consideracions prèvies sobre les disposicions contingudes a l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la incidència de la jurisprudència constitucional en aquestes disposicions

3. La significació del terme “competències exclusives” en matèria d'ocupació pública

4. L'exercici de les competències compartides en matèria d'ocupació pública

5. Les matèries de desplegament legislatiu per part de les comunitats autònomes

6. Les competències en matèria de personal laboral

7. Conclusions

1. Introducció: la nova tècnica legislativa utilitzada per l'Estatut bàsic de l'empleat públic i el nou marc normatiu que ofereix a la competència de les comunitats autònomes

1.1. La proposta realitzada per l'Estatut bàsic de l'empleat públic i el seu necessari desplegament

L'aprovació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic va suposar, en el nostre sistema de relació bases-desplegament, una nova proposta legislativa. D'ençà que va ser dictat, pràcticament al caient de l'aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, la doctrina va debatre —cal aclarir que no sempre de forma favorable— la metodologia seguida per al seu dictat. I jo mateix, en diferents col·laboracions, començant pel Congrés Espanyol de Professors de Dret Administratiu, he hagut d'exposar el sentit d'utilitzar aquesta tècnica legislativa.

Com és prou conegut, les propostes formulades partien d'elaborar un estatut bàsic de menor extensió, que contingués normes d'aplicació directa, però també d'altres amb una eminent funció directiva, susceptible de ser adaptada per la legislació de desplegament a les característiques pròpies de cada Administració, d'acord amb les opcions dels òrgans parlamentaris i de govern competents; un estatut, com s'indicava a l'Informe que el va precedir elaborat prèviament per una comissió constituïda a aquest efecte, «*que contenga solamente aquello que convenga regular para el conjunto de las Administraciones Públicas*».¹

A parer de la Comissió al·ludida, en la qual vaig tenir l'honor de participar, l'Estatut hauria de constituir una norma bàsica que permetés a totes les administracions, sobre la base d'un substrat comú de drets i deures dels empleats públics, emprendre les reformes específiques que requerís la modernització del seu sistema d'ocupació pública per tal de permetre adaptar el model d'ocupació pública als requeriments i les finalitats de la seva pròpia organització. Les propostes de la Comissió, per tant, i en la línia esmentada anteriorment, acollien diferents posicions del que havia de ser entès com a *bàsic*, per exemple:² en uns supòsits, l'Estatut hauria de contenir normes de compliment obligat; però en altres casos, les esmentades normes no tindrien sinó un caràcter habilitador, de directriu o merament orientatiu. Fins i tot el text final, i segons el que ja s'ha exposat, va acollir altres funcions d'allò que es denomina *bàsic*, certament més

¹ En aquest mateix sentit han d'operar, segons l'opinió de MONTILLA MARTOS, J. A., «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78 (2006), p. 118, les normes bàsiques, ja que, segons la seva opinió, «*las bases delimitadoras de las competencias autonómicas deben constituir una regulación de mínimos. Ese mínimo normativo tiene, a su vez, un rasgo estructural, al menos con carácter tendencial, cual es su carácter principialista, no tanto como exigencia constitucional sino funcional, esto es, como límite estructural al detallismo. El carácter normativo de lo básico, de forma que pueda ser directamente aplicable y no a través de las normas autonómicas, no obsta, a mi juicio, para sostener que la estructura de esas normas debe evitar el tratamiento detallado y hacer más hincapié en los criterios ordenadores de carácter general.*» S'ha de subratllar que, certament, i encara que amb caràcter general el que és bàsic s'ha d'establir per llei, l'extensió i la intensitat de les bases poden variar per raó de la matèria (STC 50/1999, de 6 d'abril), i que la noció material de bases justifica el seu establiment per via reglamentària o, excepcionalment, mitjançant actes executius (STC 1/1982, de 28 de gener; STC 57/1983, de 28 de juny; STC 48/1988, de 22 de març; STC 179/1992, de 13 de novembre; STC 197/1996, de 28 de novembre, entre d'altres).

² Es pot veure, sobre aquesta qüestió, TORNOS MAS, J. «*Sistema de Distribución de Competencias*». A DIVERSOS AUTORS, *El Funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: MAP, 1999, p. 158 i seg.

discutibles —almenys segons la meua opinió— com a norma o menú dispositiu³ o de configuració d'un estàndard mínim o supletori en altres supòsits.

El resultat immediat d'aquesta proposta legislativa, que crec summament encertada d'acord amb l'experiència acumulada en els anys precedents, es va traduir a separar netament la funció constitucional específica d'ordenació competencial atribuïda a l'Estat a través de la legislació bàsica de la funció de regulació ordinària a l'exercici de les seves competències, que no es pot ni s'ha de confondre amb l'anterior, si bé, com diem, no era això el que havia ocorregut fins aquell moment.⁴ S'havia produït, amb això i als efectes pràctics del que en aquest punt interessa subratllar, un efecte indirecte en el legislador estatal de contenció a l'hora d'establir les bases del sistema d'ocupació pública.⁵

En aquest sentit, l'EBEP va utilitzar —fem un parèntesi ara quant a l'encert de les solucions que planteja— una tècnica nova en la plasmació i la delimitació d'aquesta legislació bàsica. D'una banda, com ja s'ha avançat, el legislador de l'EBEP segrega la funció de legislador bàsic de la de legislador ordinari. És a dir, es refereix exclusivament a aquells aspectes que considera estructurals del sistema d'ocupació pública de totes les administracions públiques i remet a lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes el desplegament de les previsions esmentades a fi que completin el model d'ocupació pública que, per definició constitucional, és un model que ha de ser definit en la seva integritat amb la col·laboració d'aquestes administracions. D'altra banda, i per aquesta mateixa raó, fa descansar la responsabilitat, ara sense excuses, de la millora del model respecte de la seva pròpia ocupació pública en les comunitats autònomes i en els ens locals.

Per tant, hauria de ser ara, i correspon fonamentalment a les comunitats autònomes, el moment de continuar el camí emprès en aquesta reforma, que, sigui amb crisi o sense crisi, s'està demorant excessivament, si deixem fora de perill algunes comunitats autònomes que, com València, Astúries, Castella-la Manxa, Aragó, etc., han emprès, en mesura major o menor, amb fortuna major o menor, i a velocitat major o menor, la tasca esmentada.⁶ I, també per això, és un bon moment per tenir en compte

³ Vegeu, a títol d'exemple, l'estructura de les retribucions complementàries. Cal dir, d'altra banda, que tampoc no ha estat una novetat en aquest text legal, ja que, com es pot comprovar, l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut també ho preveu així.

⁴ Sobre aquest punt és molt encertada, des del nostre punt de vista, l'anàlisi que duu a terme BALAGUER CALLEJÓN, F., «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los EA», RGDC, núm. 1 (2005).

⁵ Si bé es discuteix si les previsions estatutàries determinen o no un cert “blindatge” de les competències autonòmiques, la meua opinió sobre aquest punt és que el legislador bàsic estatal no resulta obligat per la delimitació negativa efectuada. Com ha exposat MONTILLA MARTOS, J. A. a l'obra citada, «aún cuando el Estatuto no pueda condicionar lo básico, la reforma estatutaria incide en ese proceso de delimitación, aunque de forma indirecta, pues al detallar con exhaustividad las competencias autonómicas condiciona la delimitación de lo básico que corresponde al Tribunal Constitucional. Y eso por dos razones: en primer lugar, por la alteración del parámetro de constitucionalidad que supone y, en segundo lugar, por lo que podemos denominar la doble deferencia del Tribunal, no sólo al legislador básico sino también al Estatuto».

⁶ Aquesta demora, inexplicable certament, pot trobar explicació, segons el parer de JIMÉNEZ ASENSIO, R. i CASTILLO BLANCO, F. A., *Informe sobre el Empleo Público Local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco del empleo público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, p. 104, en dos factors: «El primero, como se ha visto, es que el EBEP es una norma compleja que hasta cierto punto supone un cambio de paradigma en el modo y manera de configurar el empleo público. Requiere un cambio de cultura de la organización, una inversión en nuevos instrumentos y herramientas de gestión, así como una potenciación y refuerzo institucional de las unidades de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. En suma, un cúmulo de retos, pero que abren asimismo no pocas oportunidades para una mejora y modernización de las vetustas estructuras y métodos de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas.

»El segundo factor, mucho más contingente (al menos eso esperamos), es la crisis económica que azota a las economías occidentales (aunque se puede afirmar que es una crisis globalizada) y, especialmente, a España. El EBEP es, y así se debe reconocer, una norma “cara” en su aplicación, sobre todo depende como se haga esta. Dicho rápidamente, poner en marcha un buen sistema de evaluación del desempeño, así como luego aplicarlo de forma óptima, requiere un gasto notable. Lo mismo se

nous elements en relació amb la prestació dels serveis que, de segur, haurien de ser tinguts en compte en el desplegament legislatiu de l'EBEP. Sens dubte, i si el legislador autonòmic no actua, les bondats que en molts aspectes indubtablement té l'EBEP continuaran nonades i tot el potencial modernitzador que algunes d'aquestes previsions tenen com a element de canvi seguirà sent extret de forma no natural del ventre de la mare. Pensem, per exemple, en els grans motors de canvi que introdueix aquesta norma respecte del model fins ara vigent d'ocupació pública, per descomptat que n'hi ha més i de contingut més important, però principalment tres: a) la carrera professional (sobretot la implantació de la carrera horitzontal); b) l'avaluació de l'acompliment, i c) la figura del directiu públic professional. Doncs bé, aquests tres motors de canvi requereixen, amb més intensitat o menys, que el legislador de desplegament de l'EBEP actuï i que sorgeixin, com seria desitjable, de manera natural i sense cesària.

Sigui com sigui, s'ha de tenir en compte que, si s'escau, nombroses qüestions han de ser objecte de debat en aquest àmbit. Des de la configuració més funcional o més laboral de l'ocupació pública fins a la racionalització dels cossos i les escales de funcionaris existents i la seva major connexió amb el sistema de llocs de treball, el desenvolupament del sistema de carrera i l'establiment d'un sistema retributiu adequat, l'establiment de mecanismes adequats per a la distribució d'efectius, la ruptura del dogma d'adscripció indiferent dels llocs de treball i un funcionament efectiu de les àrees funcionals, l'afirmació i la garantia dels principis constitucionals pertanyents a l'ocupació pública i específicament a la seva selecció, etc. són elements, entre molts altres, en els quals s'haurà de continuar insistint si es vol que aquest primer pas que va significar l'EBEP tingui ara, com a conseqüència de la promulgació de la normativa autonòmica, la plasmació efectiva en un funcionament més òptim del sistema d'ocupació pública en general i, molt particularment ateses les disfuncions que acumula, del sistema d'ocupació pública local.

Juntament amb això, noves exigències derivades de la incorporació decidida de la dona espanyola al món del treball, i al sector públic en particular, i les noves exigències que la prestació de serveis requereix imposen, així mateix, la implementació de nous desplegaments normatius que es plasmin en mesures com ara l'aprofundiment en la conciliació de la vida familiar i laboral; l'establiment de mesures de discriminació positiva en la carrera administrativa a favor de les dones en aquells sectors de l'Administració en què aquest col·lectiu no hagi assolit un mínim de llocs de responsabilitat; noves formes de prestació de treball més dúctils i la descentralització de la prestació d'aquest treball; la participació en la definició d'objectius d'unitats orgàniques; la possibilitat d'existència de llocs de treball amb multifunció o polivalents sense adscripció permanent a unitats orgàniques permanents; una reordenació del temps de treball amb potenciació del treball a temps parcial, flexible o en jornada partida; l'establiment de jornades complementàries en moments punta de treball compensades amb dies de descans en períodes de menor intensitat laboral; un desenvolupament adequat de les situacions administratives que respongui als requeriments de reestructuració de plantilles que, de segur, hem d'abordar en els temps actuals, etc., però sense oblidar, tampoc, la necessitat d'estructurar ben clarament una taula de deures i d'exigències ètiques que materialitzi les previsions en aquest cas recollides a l'EBEP i que respongui a les exigències de servei que el ciutadà planteja a les nostres administracions públiques (controls de qualitat, transparència, cartes de

puede decir de la implantación de un sistema de carrera profesional horizontal, pues si no se hace de forma escalonada y racional el incremento de gasto puede generar puntas insostenibles que presionen sobre unos depauperados presupuestos. En menor medida, una buena dirección pública profesional requiere de alguna necesaria inversión, así como la puesta en marcha de una potente unidad de recursos humanos exige gasto.»

serveis, reestructuració dels sistema de responsabilitat, plena introducció dels sistemes d'avaluació de l'acompliment, etc.).

Ja ho he dit en un altre lloc, però crec que és necessari repetir-ho. La resposta a aquestes qüestions hauria de passar, per descomptat, en primer lloc i abans d'endinsar-nos fervorosament i sense criteris suficients per l'iter legislatiu, per dur a terme necessàriament una anàlisi més exhaustiva dels problemes que afligeixen la funció pública autonòmica i l'ocupació pública en l'Administració local i universitària de les diferents comunitats autònomes. I en quina mesura, com i en quins aspectes l'existència d'una legislació autonòmica en la matèria pot ajudar a resoldre aquests problemes. No cal dir que, en l'actualitat, per afrontar aquests reptes no es pot argumentar la inexperiència o la falta de competència. Ambdues qüestions han quedat superades definitivament després de la reforma estatutària, i especialment després de l'aprovació de l'EBEP, i només queda el repte d'abordar aquest objectiu amb serenitat, reflexió i visió de futur suficient.

Aquests reptes que el mateix EBEP recull queden pendants, per a la seva concreció, d'una actitud activa i crec que en els moments actuals hem d'afegir responsable del legislador autonòmic que vagi configurant un model d'ocupació pública que, al seu torn, sigui també flexible i obert en el disseny a fi de no hipotecar les polítiques de recursos humans que altres administracions, ja siguin locals o universitàries, vulguin posar en marxa. Qui s'escudi en la situació econòmica —que és evident que dificulta la tasca— per no posar en marxa un procés de reformes, potser ignora que és precisament en èpoques de crisi econòmica o de desacceleració quan realment les administracions públiques més necessiten adaptar-se a les necessitats del moment i abordar profunds processos de reforma. Sobretot si el marc normatiu que tenim, realitzat en altres èpoques, s'adapta difícilment als processos de reestructuració i de reforma que necessitem.

D'altra banda, la situació ara, i després de l'aprovació ja fa alguns anys de l'EBEP i de les diferents reformes estatutàries, sembla de nou singularment diferent. I no tan sols per la situació econòmica. I és que una qüestió d'especial transcendència és la que es refereix a l'aplicació, de quina manera i amb quin abast i en aquests moments amb quins objectius, de l'EBEP i la normativa de desplegament autonòmic a altres administracions públiques al territori de la comunitat autònoma i, més específicament, pel que fa a l'Administració local i al personal d'administració i serveis de les universitats que, en aquest sentit, es troba en una situació similar i també presenta disfuncionalitats que haurem de resoldre.⁷

1.2. L'impacte de la legislació autonòmica d'ocupació pública sobre altres administracions: referència especial a les entitats locals

Per descomptat —n'hi ha prou de llegir les notícies—, no sembla que es pugui posar en dubte la transcendència que això té respecte de l'Administració local. I no només pel nombre i la importància d'aquestes entitats —el seu personal constitueix ja aproximadament la quarta part del total dels empleats públics del país—, sinó perquè, en manca de potestat legislativa, les lleis de funció pública local les

⁷ En efecte, l'article 73.3 de la Llei orgànica d'universitats remet a aquesta Llei i a les disposicions que la despleguen, en primer terme (la regulació del personal d'administració i serveis de les universitats), però, en segon terme, estableix que és d'aplicació a aquest personal la legislació de funció pública. Finalment, i aquesta no és una dada menor, remet als estatuts de les universitats; de fet, no podia ser d'una altra manera, atès el principi d'autonomia universitària recollit constitucionalment.

aproven l'Estat o les comunitats autònomes i, certament, no sempre han tingut com a referència les característiques singulars que es presenten en ocupació pública en l'àmbit local.

Però el debat no s'ha tancat aquí. I és que, efectivament, la determinació de la legislació de desplegament aplicable a l'Administració local va constituir en el seu moment una qüestió conflictiva en el procés d'elaboració i aprovació legislativa de l'EBEP i ho continua sent en el procés de desplegament d'aquest. La problemàtica s'ha centrat —i en certa mesura hi continua centrada, en no haver tingut bon terme l'elaboració de la nova legislació estatal de règim local— a aplicar o no, i fins a quin punt, la legislació d'ocupació pública de les comunitats autònomes als ens locals del seu territori, i a determinar si,⁸ una vegada aprovat l'EBEP, l'Estat ha culminat la seva tasca legislativa sense que pugui utilitzar un altre títol competencial, en aquest cas el de règim local (és ben cert que els últims mesos assistim a través de la urgència que imposen això que anomenem *mercats* a una posada en qüestió de nombrosos aspectes en altres temps intocables), per tornar a establir normes bàsiques de contingut substantiu respecte de la funció pública local.

Doncs bé, partim del precepte de l'EBEP, i en concret del seu article 3.1, que estableix que «el personal funcionari de les entitats locals es regeix per la legislació estatal que hi sigui aplicable, de la qual forma part aquest Estatut, i per la legislació de les comunitats autònomes, amb respecte a l'autonomia local».

Una primera interpretació del precepte podria portar a pensar que la legislació de funció pública aplicable als funcionaris locals continuarà sent com fins ara —segons la tècnica que hem denominat *bifront*— a les mans de l'Estat i de les comunitats autònomes, respectant, això sí, l'autonomia local garantida constitucionalment.⁹

No obstant això, també és possible una segona interpretació o possibilitat legislativa, amb una orientació a una major interiorització del règim d'ocupació pública a l'esglau autonòmic (com ja s'ha realitzat en algunes normes autonòmiques aprovades), la qual no és cap altra que la derivada de la disposició final segona del mateix EBEP, que, com se sap, estableix que les previsions de l'EBEP són d'aplicació a totes les comunitats autònomes respectant les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública i d'autoorganització que els atribueixen els respectius estatuts d'autonomia. I, per tant, posat el precepte esmentat en relació, també, amb les previsions dels diferents estatuts ja aprovats (són especialment interessants en aquest supòsit els estatuts de Catalunya i d'Andalusia), ens pot portar a concloure que el resultat final serà una interiorització autonòmica més gran, en importants aspectes, de la funció pública local.

⁸ Referent a això, el debat polític s'ha vist condicionat també per la competència atribuïda a la Generalitat de Catalunya al seu nou Estatut d'autonomia (art. 136) sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes (i no només de la Generalitat) i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública.

⁹ En aquest sentit, per SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Lex Nova, 2007, p. 70, no sembla haver-hi dubte que la legislació continuarà sent bifront, per la qual cosa, a parer seu, «[...] por lo que se refiere a la legislación del Estado aplicable, no sólo parece limitarse a la establecida en el Estatuto Básico del Empleado Público. Esta Ley es, en todo caso, legislación básica en materia de función pública y de aplicación en todas las Comunidades Autónomas, como se ha dicho ya. Pero, además, el artículo 3.1 del EBEP prevé que pueda existir otra legislación estatal que resulte de aplicación a las Entidades Locales en la materia. El EBEP, pues, no tiene por qué agotar la legislación del Estado aplicable a los funcionarios locales».

No sembla que hi hagi dubte que cal admetre que una futura legislació de règim local estatal o autonòmica també es pot pronunciar sobre l'ocupació pública local; el que és decisiu, tanmateix, és determinar si ho pot fer amb caràcter substantiu o no i, com hem dit, amb quin abast i amb quin contingut. La qüestió ha estat abordada, per bé que potser no amb la profunditat que requeriria la problemàtica que planteja, per la STC 37/2002, que, en referir-se a les disposicions del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local com a paràmetre per determinar la constitucionalitat o no de preceptes de lleis autonòmiques, ha optat per no considerar-ho un terme vàlid de comparació, ja que, segons l'opinió del Tribunal (que efectua les asseveracions esmentades d'acord amb l'assumpció de competències establerta en un estatut d'autonomia), en matèria de règim estatutari dels seus funcionaris les comunitats autònomes estan subjectes a les bases estatals del règim estatutari dels funcionaris de totes les administracions públiques, però no a les bases derivades de la funció pública local, perquè aquestes únicament «podran delimitar la competència de desplegament legislatiu que en matèria de funció pública local correspon a les comunitats autònomes».¹⁰ La qual cosa sembla avalar una funció més limitada del legislador estatal en matèria de funció pública local si decidís fer ús del títol competencial sobre règim local per abordar matèries d'ocupació pública.

Es pot assenyalar, per descomptat, almenys segons la meua opinió, que semblaria una mica contradictòria una regulació substantiva molt intensa en aquesta matèria en la legislació de règim local, com a mínim per dos tipus de raons: d'una banda, perquè si en relació amb els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal l'EBEP ha remès gairebé íntegrament la definició de la relació de servei d'aquests a les comunitats autònomes, no semblaria lògic que en el cas de la resta del personal al servei de les entitats locals —en tot cas amb una singularitat menor que les anteriors— fos on la legislació de règim local de caràcter estatal fes un tractament més singularitzat i intens d'aquests reduint ara l'espai normatiu de les comunitats autònomes; però, en segon lloc, no sembla que això sigui el més adequat sobretot si, com pot passar, les comunitats autònomes adopten diversos models i es pretén efectuar amb aquestes administracions polítiques comunes en diversos camps (selectives, mobilitat, etc.) que, en alguns supòsits, ajudin a resoldre les mancances de capacitat de gestió dels sistemes d'ocupació pública que hi ha en moltes d'elles.

És per això que, segons el nostre parer, si bé es pot mantenir —d'acord amb l'EBEP— que l'Estat, exercint la seva competència, abordi en la legislació de règim local una regulació més decidida, no crec que aquesta sigui la millor opció de política legislativa en aquesta matèria concreta.

Amb independència d'aquesta qüestió —encara que, al meu entendre, d'aconsellable resolució prèvia a fi d'evitar conflictes posteriors—,¹¹ els plantejaments establerts respecte d'aquest punt en les encara vigents normes sobre funció pública en la majoria de les comunitats autònomes són notòriament insuficients per ser aplicats a altres col·lectius, com ara principalment personal al servei dels governs locals i de les universitats. I precisament per aquesta raó es fa més urgent la tasca que es proposa.

¹⁰ No obstant això, s'ha de tenir en compte que alguns preceptes del títol VII del TRRL —en particular els articles 167 i 169, que regulen escales i subescales de funcionaris de l'Administració local— tenen caràcter bàsic i no han estat derogats per l'EBEP.

¹¹ Recordeu, sobre aquest aspecte, la clàusula d'inconstitucionalitat sobrevinguda de normes autonòmiques per l'aprovació de noves bases estatals de què versa la STC 1/2003, de 16 de gener (i, juntament amb això, el vot particular que conté la mateixa sentència sobre la prevalença del dret estatal). I és que, sens dubte, una primera reflexió que s'ha de fer se centra entorn dels qui han de ser els destinataris de la norma i amb quin abast, perquè, en forma preceptiva, al text estatutari s'al·ludeix a la necessitat de respectar l'autonomia local i la seva projecció en aquesta matèria. Sens dubte, i ateses les consideracions anteriors, això planteja la problemàtica del fet que podria ser prematur abordar des d'ara mateix dins la normativa autonòmica la regulació d'aquest personal sense saber finalment quina opció de política legislativa s'adopta en matèria de funció pública local per la legislació de règim local estatal.

Ni tenien aquesta vocació ni estaven concebudes amb aquesta funció.¹² Però és justament aquest punt el que ha de ser precisament un eix principal de les reformes que s'hagin d'emprendre. Per posar-ne un sol exemple, el que conec millor, en el cas d'Andalusia l'ocupació pública per a la qual es va pensar l'actual Llei de funció pública suma aproximadament uns dos-cents mil efectius, però pràcticament al marge d'aquesta Llei, o almenys sense atendre específicament aquests efectius, queden d'una banda més de noranta mil efectius de l'Administració local d'Andalusia i, també de manera aproximada, més de disset mil efectius de les universitats andaluses. Sembla que una nova norma no s'hauria de dictar sense atendre específicament les problemàtiques singulars d'aquests col·lectius i, més que això, amb la intenció de donar resposta a diversos punts, a saber: d'una banda, delimitar aquells aspectes que han de ser comuns al personal de les administracions públiques andaluses i, per tant, possibilitar un cert equilibri —no necessàriament uniformitat— entre els diferents col·lectius en relació amb les condicions de treball, en termes d'equitat externa i interna, amb independència de la seva adscripció a una administració pública o una altra; d'altra banda, i de manera complementària a l'anterior, determinar en quins aspectes la norma autonòmica ha d'assumir un paper merament directiu i deixar a aquestes administracions la possibilitat d'optar entre diverses solucions o, simplement, establir el seu propi sistema en el marc de la norma autonòmica corresponent fent efectiu el principi d'autonomia universitària i local;¹³ també, i al meu entendre de manera no menys rellevant, serà el tractament que aquesta norma hagi de donar a la solució de problemes seculars en l'àmbit d'aquestes burocràcies públiques a través de l'articulació d'instruments de cooperació i coordinació que siguin efectius i permetin superar problemes derivats d'una insuficient capacitat de gestió dels diferents subsistemes de l'ocupació pública; finalment, i també s'ha d'assenyalar, perquè potser és una manera efectiva de redistribuir l'ocupació pública sobrera, la norma esmentada estarà cridada a establir i desenvolupar, també d'una manera equilibrada, un sistema de mobilitat interadministrativa en el marc de l'ocupació pública de cada comunitat autònoma i un desenvolupament de les situacions administratives que permeti els processos de reestructuració que, de segur, s'hauran d'abordar en els pròxims mesos i anys.

Mutatis mutandi aquesta reflexió és aplicable a totes les comunitats autònomes, per bé que és cert que aquest no és el lloc —atesa l'extensió sol·licitada per a aquest treball— per plantejar de manera exhaustiva els diferents reptes que s'hauran d'abordar en la legislació autonòmica per donar resposta a les mancances apuntades en el sistema de gestió de recursos humans de les entitats locals,¹⁴ encara que no és menys cert

¹² I és que es pot arribar a idèntica conclusió respecte de la major part de legislació autonòmica, fins i tot la que ha previst la seva aplicació al personal al servei de l'Administració local.

¹³ A aquest punt, s'hi ha referit SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley...*, op. cit., p. 70, tot precisant com l'EBEP també obre un espai normatiu a les entitats locals. Segons l'opinió d'aquest autor: «*Ahora bien, la legislación de las Comunidades Autónomas, como la del Estado, debe respetar en todo caso la autonomía local. Sucede, sin embargo, que éste es un límite impreciso (SSTC 31/1981, 27/1987, 214/1989, 109/1998, 159/2001, 51/2004, 252/2005, etc.), que el texto del EBEP contribuye muy poco a perfilar o a concretar en materia de función pública. Por consiguiente, en el marco de la legislación básica del Estado sobre función pública local, de la que forma parte el EBEP, se abre un margen importante para que las Comunidades Autónomas con competencia para ello puedan regular el régimen de la función pública local. Y, desde luego, podrán hacerlo siempre que exista una reserva de ley o cuando el propio EBEP se remite a lo que dispongan las leyes de función pública aplicables a cada Comunidad Autónoma y el Estado no establezca nueva legislación básica sobre la función pública local o no mantenga las normas legales vigentes. Por el contrario, en aquellos preceptos en que el EBEP apodera a cada Administración Pública o a los Gobiernos respectivos para desarrollar y aplicar su regulación, puede entenderse, salvo excepción justificada en la propia literalidad del precepto, que confiere una facultad de decisión autónoma también a las Entidades Locales sobre su propio sistema de empleo público.*»

¹⁴ A aquest efecte, em remeto al treball ja ressenyat de JIMÉNEZ ASENSIO, R. i CASTILLO BLANCO, F. A., *Informe sobre el Empleo Público Local*, op. cit.

que sí que es poden apuntar algunes pinzellades en relació amb diferents qüestions que hi ha damunt la taula.

És sobrer assenyalar, almenys per al coneixedor de la realitat local, que els processos selectius en l'ocupació pública local requereixen, diguem que amb certa urgència si es pretén preservar els principis constitucionals d'accés a l'ocupació pública i millorar la qualitat dels processos selectius, solucions que només es trobaran, pel que fa a la majoria de les entitats locals, en l'agrupació de processos, en l'homologació i l'homogeneïtat d'aquests i en garanties d'imparcialitat en els òrgans de selecció.¹⁵ Però això no ho és tot.

Crec que cal parar atenció en tres punts rellevants, a més dels ja esmentats al llarg d'aquestes línies, que han de trobar també un reflex normatiu en la legislació de desplegament: la professionalització de l'ocupació pública, limitant més clarament la possibilitat d'acompliment per part del personal eventual indiscriminadament de llocs de treball que han de ser desenvolupats per l'ocupació pública professional i reduint l'àmbit d'aplicació de la lliure designació;¹⁶ la carrera professional, que és gairebé impracticable al si de cada corporació, llevat de les més grans, si es continua estructurant de manera vertical mitjançant l'ocupació successiva de llocs de treball, de manera que, a falta de mobilitat interadministrativa, la immensa majoria dels empleats locals manca en realitat d'expectatives de carrera en l'àmbit públic local;¹⁷ i, finalment, la negociació col·lectiva dels empleats públics, que planteja problemes peculiars en l'àmbit local, ja sigui perquè en moltes entitats no existeix o bé perquè resulta difícil per a cada corporació,

¹⁵ Aquesta és, clarament, una preocupació que apareix als diferents textos legals autonòmics aprovats o als diferents esborranys presentats, per bé que amb més o menys abast. D'aquesta manera, l'article 58.3 de l'Avantprojecte, al seu dia presentat i ja decaïgut, de la Llei d'ocupació pública d'Aragó permet que mitjançant conveni les entitats locals encomanin la funció esmentada a l'Institut Aragonès d'Administració Pública o les previsions que, amb caràcter general, s'estableixen a l'article 16 referit a totes les matèries relatives a l'ordenació i gestió del seu personal i l'aprovació d'ordenances tipus en matèries com la carrera professional, etc. Així mateix opera l'article 163.f) de la legislació de Castella-la Manxa, que atribueix a la Comissió de Coordinació de l'Ocupació Pública promoure mesures de cooperació i assistència tècnica a fi de solucionar les mancances que, pel que fa a la seva dimensió, puguin tenir algunes administracions públiques de Castella-la Manxa en relació amb els processos selectius o per a la implantació de la carrera professional horitzontal o de sistemes objectius d'avaluació de l'acompliment. Menys ambició, i per això segurament menys solucions, aporta la recentment aprovada Llei d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana, que tan sols preveu a l'article 95.2.d) la participació de l'Institut Valencià d'Administració Pública en la formació i el perfeccionament del personal al servei de les entitats locals i la seva eventual participació en els tribunals de selecció.

¹⁶ Un exemple adequat en aquest punt és l'article 22 de l'Avantprojecte, ja citat, de la Llei d'ocupació pública d'Aragó, respecte del personal eventual, i l'article 117.3, referit a l'àmbit d'aplicació del procediment de lliure designació, encara que, en aquest últim punt, i almenys des del meu punt de vista, s'hauria d'imposar una limitació més gran suprimint la possibilitat d'utilitzar aquest sistema per als llocs de treball de caràcter directiu i d'especial responsabilitat. En el primer dels supòsits, perquè el que s'ha d'afrontar és l'articulació d'una funció directiva, i en el segon cas, perquè aquest tipus de clàusules obertes per excel·lència produeix, a la pràctica, que un sistema extraordinari s'acabi convertint en ordinari. Menys adequada i ambiciosa és, en aquest punt, la legislació de Castella-la Manxa (especialment criticable quant al procediment de lliure designació), com el text ja aprovat a València.

¹⁷ Una matèria en què, des del nostre punt de vista i malgrat les diferents possibilitats que l'EBEP obre, l'opció entre carrera horitzontal o vertical, o la possibilitat de combinar ambdues modalitats, pot ser una opció a mantenir per la legislació de desplegament, però, si es fa així, ambdues han d'estar en connexió —cosa que pot ser una via de solució al problema de la combinació de les dues modalitats— i ambdues han d'obrir un horitzó professional a mitjà i a llarg termini sense cap possibilitat de realització de carreres “expres” i, al contrari, s'hauria de valorar fins a quin punt es pot descendir en la carrera com a conseqüència de motius disciplinaris o d'avaluacions d'acompliment negatives. La viabilitat de la carrera professional difícilment es podrà articular per cap altra via que no siguin els cossos o les escales, sens perjudici de les quals l'acompliment de llocs de treball singularitzats permeti, al seu torn, realitzar la progressió adequada en el sistema de carrera horitzontal; per aquest motiu, de nou, s'apunta que en cas de combinació de totes dues, la visió ha de ser que existeix una única carrera administrativa amb diferents modalitats de progressió o amb la respectiva repercussió en l'única carrera existent —l'horitzontal— de l'acompliment de llocs de treball.

considerada aïlladament, trobar un equilibri adequat entre les exigències de l'interès públic i del servei als ciutadans i les demandes del seu personal.¹⁸

Convé afegir encara un punt, aparentment més conjuntural, però que en moments de dificultats econòmiques recurrents no és sobrer preveure i que en certa manera ja he apuntat anteriorment. Em refereixo a abordar en l'ocupació pública, d'una manera més decidida, la desvinculació, encara que no sigui definitiva, del personal funcionari de carrera per motius estrictament econòmics. Les dificultats econòmiques de molts dels nostres ajuntaments i diputacions determinen, en els moments actuals, que abordar l'existència d'expedients de regulació d'ocupació públics combinant figures, entre altres, com els plans d'ocupació, la mobilitat interadministrativa, les modulacions i reduccions en la jornada de treball, les excedències forçoses i les excedències voluntàries incentivades, entre altres mesures, siguin un fet que podria i s'hauria de considerar. Precisament, i encara que pugui ser paradoxal, els drets dels empleats públics requereixen que articulem aquests processos de readaptació de les estructures organitzatives i de personal —necessaris en alguns casos— a la realitat econòmicofinancera de les diferents entitats locals. Em temo, tanmateix, que el plantejament conegut fins ara, després de la reforma laboral, no és el plantejament adequat per la seva falta de visió integral de la problemàtica de l'ocupació pública, que no se ceneix a l'ocupació pública en règim jurídic laboral.

Però a més, i des del punt de vista de la gestió, també es pot assenyalar que la millora de la gestió dels nostres recursos requereix, en la majoria dels casos, apostar per l'adopció de noves formes de gestió i d'una nova cultura organitzativa en aquest sector i una inversió —dic bé inversió, que no és idèntica a despesa— que, com s'ha apuntat en aquestes pàgines, avui és la millor que es pot fer a fi d'aconseguir l'objectiu esmentat. I no s'ha d'oblidar, i per esmentar-ne un sol exemple la temporalitat en l'ocupació pública el posa de manifest, un respecte més gran del principi de legalitat per part de tots els actors, ja siguin sindicats, gestors o responsables electes.

2. Algunes consideracions prèvies sobre les disposicions contingudes a l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la incidència de la jurisprudència constitucional en aquestes disposicions

Com ja s'ha apuntat sumàriament, un nou context de reformes territorials ha orientat de forma definitiva l'assumpció competencial sobre el bloc normatiu referit a l'ocupació pública, que, sembla lògic, no podia ser aliè al nou marc autonòmic que tant pel que fa a les comunitats autònomes com a les administracions locals s'obre en aquesta etapa de reformes potser ara de signe contrari als que apuntaven un protagonisme autonòmic més gran,¹⁹ però també, i cal subratllar-ho, a una nova consideració, segons el meu parer més

¹⁸ Una lloable solució a aquest punt el constituïa l'article 86 de l'Avantprojecte de la Llei d'ocupació pública d'Aragó, que crea la Taula d'Administració Local d'Aragó i dóna resposta a molts dels problemes que es plantejaven sobre aquesta qüestió.

¹⁹ Juntament amb la bibliografia que se cita al text es poden consultar, a més i entre d'altres, els treballs següents: ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31 (2005); BIGLINO CAMPOS, Paloma. «Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinari: La Reforma de los Estatutos de Autonomía (2004); CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. «Las necesidades de reforma constitucional y estatutaria del Estado autonómico». A *Reformas territoriales: jornadas de Sigüenza*. Pablo Iglesias, 2006; CANTERO MARTÍNEZ, Josefa; CANTOS CANTOS, José María; CASTELLS ARTECHE, José Manuel; CORRETJA TORRENS, Mercè; GARCÍA ROCA, Javier; GARRIDO CUENCA, Nuria; MUÑOZ MACHADO, Santiago; PAREJO ALFONSO, Luciano: «La reforma del estado

respectuosa amb el marc constitucional, del que ha de significar la legislació bàsica en aquesta matèria, més adequada a l'evolució de l'ocupació pública al nostre país, a l'organització mateixa d'aquesta ocupació, i a les tendències —perfectament identificades en altres marcs regulatoris europeus— d'aprofundir en la descentralització de la presa de decisions en aquesta matèria. Sé que, en aquests moments, són moltes les veus que demanen mesures de tot tipus, de tornades enrere, d'intervenir sense majors consideracions, de frenar el que s'ha realitzat, etc. Però, segons la meua modesta opinió, i sens perjudici de revisar els excessos que s'hagin pogut cometre, cal, a més, que no ens equivoquem ni cedim a temptacions populistes que no resolguin els veritables problemes.

I és des d'aquest punt de vista des d'on es pot mantenir que, almenys al meu entendre, l'Estatut bàsic de l'empleat públic, com una de les primeres normes bàsiques dictades després de la primera onada de reformes estatutàries, respon a aquest esquema, que, certament, es vulgui o no, és un esquema que reinterpreta l'abast de la legislació bàsica en aquesta matèria, la qual, fins aquell moment, havia tingut com a punt de referència una visió del que és bàsic excessivament àmplia i excessivament ancorada en la legislació de funció pública estatal vigent en aquell temps. Lògicament, i en aquest precís instant, si les urgències de la recuperació econòmica no ens impedeixen de veure, amb prou distància, el que s'ha de fer i el que convé fer.

Però, abans d'abordar altres aspectes, hem de tenir en compte l'abast i el significat amb què han de ser enteses les previsions contingudes als estatuts d'autonomia de “segona generació” i, molt especialment, a les contingudes a l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Certament, i encara que l'Informe de la Comissió a què ja s'ha fet referència es va elaborar mentre es debaten les reformes d'alguns estatuts d'autonomia, i molt en particular el de Catalunya, les seves conclusions no es poden considerar el resultat del debat esdevingut entorn d'aquesta qüestió. No és, com ja s'ha assenyalat, que les reformes territorials en marxa no tinguessin la seva influència, sinó que més aviat crec que es pot parlar d'una influència amb un carril de doble direcció. Així, si les propostes de debat en la reforma esmentada aconsellaven unes propostes de contingut bàsic que permetessin definir polítiques pròpies a les diferents administracions territorials, no sembla menys cert que les conclusions de l'Informe de la Comissió poguessin haver tingut alguna influència en la redacció definitiva del precepte de l'Estatut de Catalunya que estableix les competències de la Generalitat, exclusives i compartides, en matèria de funció pública i sobre el règim del personal de totes les administracions públiques catalanes (art. 136), sobretot si comparem el precepte esmentat amb el que va ser remès al seu dia a les Corts Generals des del Parlament de Catalunya.

autonómico», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; CASCAJO CASTRO, José Luis: «Sobre la Reforma de los Estatutos de Autonomía: anotaciones de un oyente», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinari: La Reforma de los Estatutos de Autonomía (2004); CONTRERAS CASADO, Manuel: «Reforma estatutaria y Estado autonómico: en construcción (entre la necesidad y la oportunidad)». A *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Saragossa (2006); DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando: «Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas: una aproximación a los principales debates doctrinales», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31 (2005); EMBID IRUJO, Antonio: «¿Reforma de Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad», *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, núm. 22 (2004); FERRET JAQUES, Joaquim: «Estatutos de Autonomía: función constitucional y límites materiales», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31 (2005); SOLOZÁBAL ECHABARRÍA, Juan José: «Sobre las Reformas Estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinari: La Reforma de los Estatutos de Autonomía (2004); TRUJILLO, Gumersindo: *Escritos sobre estructura territorial del Estado*, Secretaría General del Senado. Dirección de Estudios y Documentación. Departamento de Publicaciones, 2006; VICIANO PASTOR, Roberto: *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, 2005.

Però també és necessari subratllar, des d'aquest moment, que l'Estatut bàsic de l'empleat públic, assentat en les consideracions de la Comissió d'experts esmentada, no sembla incompatible amb les reformes estatutàries dutes a terme i encara menys després de la Sentència del Tribunal Constitucional dictada a propòsit de l'Estatut de Catalunya. Tampoc amb els problemes econòmics amb què ens enfrontem i, molt al contrari, tal vegada pot ser una de les vies que necessitem per abordar, una vegada per sempre, la reforma de l'ocupació pública.

En efecte, la seva extensió definitiva —un centenar d'articles i diverses disposicions transitòries, finals, addicionals i derogatòries— no ha d'ocultar que la Llei esmentada es limita a regular, en molts aspectes mitjançant normes de remissió merament directives, els principis ordenadors de l'ocupació pública, l'adquisició i la pèrdua de la condició d'empleat públic, les situacions administratives i els drets i deures del personal al servei de les administracions públiques, inclosos els règims disciplinaris, unes competències que la majoria dels estatuts aprovats reconeixen de titularitat compartida amb l'Estat,²⁰ com no podia ser d'altra manera en virtut de l'article 149.1.18a de la Constitució.

D'aquesta manera, i conforme al que ja hem apuntat, la majoria de les reformes estatutàries distingeixen amb diferent abast, i no sempre amb prou encert, les competències exclusives de les compartides en aquesta matèria.²¹ Això ens exigirà, encara que sigui breument, una reflexió sobre aquesta distinció que no apareix amb la mateixa claredat a tots els estatuts, malgrat que hagi de ser sobreentesa.

Des d'aquest punt de vista, comencem per assenyalar que en matèria d'ocupació pública no hi ha un model uniforme en la forma i la manera a què es fa al·lusió als textos estatutaris aprovats a l'assumpció de les competències en matèria d'ocupació pública, encara que al final forçosament ens hàgim de preguntar si,

²⁰ És ben cert que, en el cas de Catalunya, no es fa cap menció del règim disciplinari o la carrera professional dels empleats públics com a competència compartida, malgrat que aquesta és una matèria que el mateix Tribunal Constitucional havia fixat com de contingut bàsic (STC 235/1991, de 12 de desembre, i STC 1/2003). En el mateix sentit ho va apuntar MORCILLO MORENO, J., «Administración Pública y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma», a DIVERSOS AUTORS, *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 199, el qual autor assenyala, així mateix, que des del seu punt de vista les previsions estatutàries de Catalunya freguen la inconstitucionalitat. Respecte de l'abast de les competències autonòmiques en aquesta matèria concreta, es pot consultar AGUADO I CUDOLÀ, V., «El régimen disciplinario en el Estatuto Básico del Empleado Público: los espacios abiertos a las Comunidades Autónomas y Entes Locales», a les *Actas del III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, publicades per l'Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009. S'ha de tenir en compte, tanmateix, que, com estableix la STC 31/2010, «es patente que el art. 136 b) EAC, al formalitzar la competencia autonómica como compartida, presupone la plena virtualidad de la competencia normativa básica del Estado en la materia (art. 149.1.18 CE); sin que la omisión en la relación no exhaustiva que efectúa de algún aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como son la carrera administrativa y el régimen disciplinario, limite en el precepto enjuiciado la plena efectividad de la competencia estatal, pues obvio es que la carrera administrativa puede ser incluida, como ocurre con el régimen retributivo (que tampoco se cita en el precepto estatutario impugnado), entre los “derechos” de los funcionarios, mientras que el régimen disciplinario guarda relación con los “deberes” de los mismos, derechos y deberes que, efectivamente, están incluidos en la controvertida letra b)».

²¹ En qualsevol cas, és convenient subratllar que, d'acord amb la STC 31/2010, «el Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por “competencia” y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye. No es otro, al cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto. La descentralización del Ordenamiento encuentra un límite de principio en la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponde al Estado central, que pueden no ser finalmente las mismas en relación con cada una de las Comunidades Autónomas —en razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes Estatutos de Autonomía—, consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que éste termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente».

sens perjudici que hi hagi una dicció diferent als textos estatutaris, l'abast de les competències autonòmiques pot resultar realment diferent, aspecte sobre el qual ja ens hem pronunciat negativament en al·ludir a la disposició final segona de l'EBEP.²²

Així doncs, si a la majoria dels estatuts aprovats,²³ amb una redacció més encertada o menys, se segueix una fórmula —establerta amb una clàusula de caràcter general— de considerar l'ocupació pública només com una competència compartida, als estatuts de Catalunya i Andalusia —encara que ens cenyirem a l'anàlisi del primer— s'opta per distingir en aquesta matèria competències exclusives de competències compartides, una qüestió que constitueix clarament un punt i a part en la manera i l'abast en què s'assumeixen les competències en matèria d'ocupació pública.

En efecte, l'article 136 de l'Estatut de Catalunya estableix que correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local:²⁴

«a) La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, salvant el que disposa la lletra b).

b) La competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.

²² No és possible, en altres paraules, que les competències exclusives de l'Estat tinguin un abast o un altre segons el que disposen els diferents estatuts, sens perjudici dels supòsits excepcionals en els quals s'ha admès —amb la intervenció de la cobertura constitucional oportuna o d'un ancoratge estatutari específic d'acord amb la Constitució (STC 109/1998, de 21 de maig)— l'aplicació de determinades bases a certes parts del territori nacional i no al conjunt d'aquest territori.

²³ En efecte, l'article 75.13 de l'Estatut aragonès estableix que és una competència compartida el règim estatutari dels funcionaris de la Comunitat Autònoma d'Aragó i de la seva Administració local i les especialitats del personal laboral derivades de l'organització administrativa i la formació d'aquest personal. En el cas de les Balears, l'article 31.3 estableix com una competència de desplegament legislatiu i d'execució, en el marc de la legislació bàsica estatal, l'Estatut dels funcionaris de l'Administració de la Comunitat Autònoma i de l'Administració local. Fins i tot més parc és l'Estatut de València, l'article 50.1 del qual estableix que li correspon el desplegament legislatiu i l'execució, en el marc de la legislació bàsica, del règim estatutari dels seus funcionaris. Segons l'Estatut canari, correspon a la Comunitat Autònoma de les Canàries la competència compartida en les matèries següents: règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Canàries i règim estatutari dels seus funcionaris i personal estatutari, així com del seu personal laboral (art. 49.2). Per la seva banda, l'Estatut castellanomanxec, a l'article 45, es refereix exclusivament al seu personal en el marc de la legislació bàsica de l'Estat.

²⁴ L'article esmentat va ser objecte d'impugnació en els apartats a) i b) argumentant la no-al·lusió al règim disciplinari i la carrera professional i també atesa la seva connexió amb l'article 111, encara que, per al Tribunal Constitucional, d'acord amb la STC 31/2010: «El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado. Si las bases son “principios” o “normación mínima” no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación. Como consecuencia de lo anterior, es inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”. Con su supresión, el art. 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal.» Entès d'aquesta manera, segons el parer del Tribunal Constitucional no es produeix cap problema en la seva connexió amb l'article 136.

c) La competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.»

Com es pot veure, per bé que respectant el principi d'autonomia local, la competència exclusiva sense cap referència al marc que estableix l'article 149.1.18 CE és referida al personal al servei de les administracions públiques catalanes, sens perjudici del que s'estableix sobre legislació compartida a l'apartat següent,²⁵ la qual cosa, a més, i atesos la dicció de l'article 110 de l'Estatut i l'abast de la competència de la Comunitat Autònoma en aquestes administracions, plantejava dubtes sobre les competències de l'Estat en relació amb aquesta matèria. Però, novament, a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en un fonament dels anomenats *interpretatius*, s'argumenta el següent: «*En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales.*»²⁶

²⁵ L'Estatut pretenia un blindatge competencial davant les intromissions estatals a les competències pròpies, i per a això es creava *ex novo* un sistema rígid de delimitació i atribució de competències basat en: a) la definició de l'abast de les funcions normatives i executives que correspon a la Generalitat —i, per exclusió, a l'Estat— per a cada tipus de competència; b) l'especificació de les matèries i submatèries que «en tot cas» correspondrien a la Generalitat; i c) la previsió de fórmules de col·laboració de la Generalitat amb l'Estat en assumptes propis de l'Estat en els quals resulten implicades competències i interessos de la Comunitat Autònoma.

La STC 31/2010, d'entrada, dona un valor descriptiu a l'enumeració de les funcions que integren les competències, i el Tribunal es reserva per a si mateix, com a intèrpret suprem de la Constitució, un paper decisiu a l'hora de definir-les, per tal com es tracta, segons el parer de la sentència, d'una funció pròpiament constitucional (FJ 58). A continuació, efectua una interpretació conforme a la Constitució tant del que s'estableix respecte de les competències exclusives de la Generalitat (art. 110) com respecte de les executives (art. 112). A aquest efecte, i respecte de l'abast de l'article 110, dirà que «*el sentido del precepto se compadece sin dificultad con el art. 149.3 CE, cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma en cuestión*».

²⁶ És important subratllar, això no obstant, que la mateixa sentència recull expressament al FJ 57 que «*un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales. En realidad, esta limitación es la que hace justicia a la naturaleza del Estatuto de Autonomía, norma subordinada a la Constitución, y la que define en último término la posición institucional del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de aquélla. Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC). En lo que hace específicamente a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los Estatutos son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución. Lo que supone no sólo que no puedan atribuir otras competencias que no sean las que la Constitución permite que sean objeto de atribución estatutaria, sino, ante todo, que la competencia en sí sólo pueda implicar las potestades que la Constitución determine. El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por “competencia” y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye*».

D'aquesta manera, i si tenim en compte la dicció utilitzada en sentit estricte a l'Estatut esmentat, podríem arribar a la conclusió inicial que la competència estatal només es podria referir a matèries com l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats, però, des del nostre punt de vista, la interpretació correcta de l'article referit —a la llum de la jurisprudència constitucional (STC 98/1985, STC 99/1987, STC 178/1989, STC 385/1993, STC 103/1997, STC 37/2002, etc.)— ens ha de conduir a una conclusió diferent, que no és cap altra que aquesta enumeració cal interpretar-la en sentit ampli, i les referències que realitza, en concret, als drets i deures, entendre-les en sentit extensiu, amb la qual cosa, de fet, es coincidiria amb el que estableix a aquest efecte l'Estatut bàsic de l'empleat públic.²⁷

Aclarit aquest punt, ara sí que és necessari que ens referim a l'abast dels termes emprats i, sobretot, a quin significat s'ha d'atorgar a l'expressió *exclusivitat*.

3. La significació del terme “competències exclusives” en matèria d'ocupació pública²⁸

Les reformes estatutàries no han contribuït a aclarir, em temo, els dubtes que ja anteriorment plantejaven les declaracions d'exclusivitat i que obliguen, per tant, a interpretar-ne l'abast de conformitat amb la Constitució (STC 69/1982, STC 20/1988, STC 56/1990).²⁹

Si per a l'Estatut d'Andalusia les competències exclusives comprenen la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, íntegrament i sens perjudici de les competències atribuïdes a l'Estat en la Constitució,³⁰ de manera que la legislació estatal compleix en aquestes competències una funció de supletorietat (art. 42.2.1r), l'Estatut de Catalunya no efectua cap excepció —encara que, com veurem, s'hagi d'entendre així— i en les referides competències correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies (art. 110).³¹ De tota

²⁷ En un sentit idèntic, *vid.* ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La extensión de las normas básicas...», *op. cit.*, p. 239.

²⁸ S'ha de tenir en compte, com apunta BALAGUER CALLEJÓN, F., «Competencias Exclusivas», a DIVERSOS AUTORS, *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 23, que als estatuts conviuen dos conceptes d'*exclusivitat*: d'una banda, un que respon a una concepció de plenitud de potestats i facultats sobre una matèria, i, d'altra banda, el d'*exclusivitat* per referència a la competència sobre la matèria, sigui quin sigui el tipus de facultats que es poden desenvolupar sobre aquesta competència. I afegeix (p. 29) que les previsions autonòmiques sobre exclusivitat no han anat acompanyades d'una delimitació competencial precisa d'acord amb un concepte d'*exclusivitat* en sentit estricte, per la qual cosa caldrà una interpretació constitucional que defineixi, en cada cas, l'abast corresponent.

²⁹ Les competències exclusives, segons el que estableix la STC 31/2010, perden aquest caràcter davant altres competències estatals que incideixin sobre l'àmbit material. A més, s'aclareix que «para la proyección de las competencias estatales sobre la materia [no] pueda ser obstáculo el empleo de la expresión “en todo caso” por los preceptos estatutarios, para referirse a la enumeración de materias y submaterias, pues tienen una virtualidad “descriptiva” (FJ 59). Las competencias ejecutivas no incluyen la potestad reglamentaria con carácter general sino sólo los reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, además de la ejecución propiamente dicha (FJ 61)».

³⁰ Així també s'estableix a l'Estatut d'autonomia d'Aragó (art. 35.2) o al de Canàries (art. 49).

³¹ En definitiva, la STC 31/2010 dirà, respecte de la qüestió, que aquesta “preferència” del dret autonòmic en matèria de competències exclusives de la Generalitat no impedeix l'aplicació del dret de l'Estat emanat en virtut de les seves competències concurrents i, per tant: «En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales.»

manera, i cal insistir-hi, aquesta competència declarada exclusiva no pot ser interpretada sinó d'acord amb la Constitució, per la qual cosa, es vulgui o no, estarà condicionada pels títols de competència estatal que habilitin a participar en la tasca de regulació d'aquesta matèria, ja que, efectivament, i com va indicar de manera oportuna MUÑOZ MACHADO, els estatuts no són Constitució.³²

Per tant, i en qualsevol cas, la fórmula utilitzada, des del meu punt de vista, exigeix —com precisa el Tribunal Constitucional— ser reinterpretada, almenys pel que fa a l'àmbit normatiu. No només perquè la matèria de funció pública és una competència compartida, com es desprèn del mateix precepte sense perjudici de l'eventual existència de subsectors dins de les diferents matèries que són estrictament de competència autonòmica, sinó que igualment ens condueixen al mateix punt dos tipus de raons: en primer lloc, perquè una interpretació de conjunt dels preceptes esmentats, a la llum de la STC esmentada reiteradament, sembla que ha de conduir al fet que en aquestes matèries es vol recalcar especialment la possibilitat d'establir polítiques pròpies i sobretot pel que fa a l'execució d'aquestes o a sectors específics dins de les matèries de competència compartida, però no a excloure la competència estatal. Però, en segon lloc, també semblen conduir a això les previsions contingudes a l'Estatut bàsic de l'empleat públic en virtut de les quals l'Estat exerceix la seva competència en la matèria referida i que, com s'ha expressat, deixen un ampli camp a la legislació de desplegament autonòmica.³³ I també, afegim-ho perquè no s'oblidi, local.³⁴

4. L'exercici de les competències compartides en matèria d'ocupació pública

El que ja s'ha relatat referent als dubtes que planteja l'abast de la competència autonòmica s'esdevé igualment en relació amb les anomenades *competències compartides*.

L'Estatut de Catalunya estableix que en les matèries que l'Estatut atribueix la competència a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i l'Estatut mateix (art. 111). S'hi afegeix que, en l'exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies, i que en aquests supòsits el Parlament ha de desenvolupar i concretar mitjançant una llei aquestes previsions bàsiques.³⁵

³² MUÑOZ MACHADO, S., «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias». *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, 2005, p. 731.

³³ Es pot veure, a títol d'exemple, el llistat que presenta ORTEGA ÁLVAREZ, L., en el seu treball «La extensión de las normas básicas en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», a les *Actas del III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, publicades per l'Institut Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009, p. 244 i seg. Així mateix, cal ressenyar el full de ruta marcat per ALDOMÀ BUIXADÉ, Josep; ARROYO YANES, Luis Miguel; BOLTAÑA BOSCH, Xavier; CAMINO PONS, Josep Pere; FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel; GALA DURÁN, Carolina; JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *El Estatuto básico del empleado público: propuestas de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas*. Barcelona: CEMICAL, abril de 2008. Es pot consultar a l'adreça:

http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/EBEP_PropuestasDesarrolloLegislativo.pdf.

³⁴ De nou ens remetem al treball de JIMÉNEZ ASENSIO, R. i CASTILLO BLANCO, F. A., *Informe sobre el Empleo Público Local*, op. cit.

³⁵ Segons la STC 31/2010, «el precepte no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los “principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de ley”, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por

També, i així mateix, gairebé —i només gairebé— idèntica fórmula és la que estableix l'Estatut d'autonomia per a Andalusia a l'article 42.2.2n, i el mateix es pot dir en el cas de l'Estatut d'Aragó, en què a l'article 75 es pot llegir que, en l'àmbit de les competències compartides, la Comunitat Autònoma d'Aragó exercirà el desplegament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica que estableixi l'Estat en normes amb rang de llei, excepte en els casos que es determinin d'acord amb la Constitució, desenvolupant polítiques pròpies.

La diferència neta entre aquests textos és la previsió establerta al text català, en el qual s'indica com s'han de fer les bases, cosa que no sembla funció de l'estatut sinó del constituent (ja es tracta que es realitzin amb caràcter principal, normatiu o directiu). Per bé que és cert —no és sobrer reiterar-ho— que el precepte esmentat podria admetre la seva interpretació de conformitat amb la Constitució —segons va exposar en el seu moment algun sector doctrinal—,³⁶ no sembla que aquesta hagi estat la interpretació que la STC 31/2010 ha donat a aquest precepte, el qual, com se sap, ha estat anul·lat.³⁷

En qualsevol cas, convé subratllar, com ha destacat ORTEGA ÁLVAREZ, que les previsions estatutàries contingudes sobre l'abast del que significa una competència compartida, i, per tant, fins on arriba el que es pot considerar bàsic, no seria aplicable a la doctrina constitucional construïda sobre criteris interpretatius que només han tingut en compte el dictat de la Constitució i no la legislació vigent en aquell moment.³⁸

todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada. El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado. Si las bases son “principios” o “normación mínima” no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación».

Com a conseqüència d'això, la STC esmentada declara inconstitucional, i, per tant, nul, l'incís «com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut».

³⁶ És a dir, es pot mantenir, com ha apuntat algun sector doctrinal, que som davant d'una norma programàtica que pretén traslladar a l'Estatut la doctrina assentada pel Tribunal Constitucional i que, per això, pot resultar innecessària (judici d'oportunitat) però no inconstitucional. Vid. MONTILLA MARTOS, J. A., «La legislación básica...», *op. cit.*, p. 124.

³⁷ En relació amb les competències compartides, el Tribunal Constitucional, a la STC 31/2010, declara inconstitucional l'incís relatiu als aspectes que ha de considerar bàsics i al rang normatiu que han de tenir les bases estatals: això és, enteses «com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei...» (art. 111). Per a la sentència, l'incís esmentat «*termina por definir el ámbito competencial del Estado*». Així mateix, la inserció d'una clàusula com la citada a l'Estatut introdueix una «rigidesa procedimental» al que és un criteri jurisprudencial que el Tribunal no ha de poder modular en cada cas, atès que és a l'òrgan esmentat a qui correspon concretar en exclusiva l'abast de les bases estatals, a partir de la Constitució (FJ 60). En vista del que s'ha indicat, el Tribunal segueix substancialment la doctrina que havia elaborat anteriorment en relació amb els diferents tipus de competències, sens perjudici de deixar clar el paper revisor que li correspon.

³⁸ ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Competencias Compartidas», *op. cit.*, p. 39. Així mateix, i amb una opinió diferent de la de MONTILLA MARTOS, aquest autor entén que la previsió estatutària continguda a l'article 111 de l'Estatut d'autonomia per a Catalunya «*modifica los efectos de toda la actual legislación básica del Estado, ya que sólo vinculan al legislador en cuanto principios, objetivos o estándares mínimos*». Vid. ORTEGA, L.; SOLOZÁBAL, J. J.; ARBÓS, X., *op. cit.*, p. 23.

Cal notar, tanmateix, respecte d'aquestes previsions, que l'element principal recollit —i que crec que és el vertader sentit de les reformes sobretot tocant a la matèria que abordem— és que l'existència d'una legislació compartida no pot anul·lar, segons el text d'aquests estatuts, la possibilitat d'una política pròpia i singular respecte de cadascun dels blocs normatius de competència compartida. Això, sens dubte, implica una concepció materialment diferent del paper de la legislació bàsica, que per aquest motiu haurà d'operar, ara sí, com un mínim comú denominador i amb una funció netament directiva pel que fa a donar compliment als principis i als valors constitucionals que inspiren una matèria determinada, però l'exercici dels quals en cap cas no pot ser exclouent de la definició que s'efectui de la matèria esmentada en l'àmbit autonòmic.³⁹ Aquesta és una qüestió a la qual sens dubte respon, com hem exposat, l'Estatut bàsic de l'empleat públic, que, sens perjudici de definir continguts mínims, és una norma que deixa oberta una àmplia gamma de possibilitats per a l'estructuració de la funció pública autonòmica, sense renunciar per això a aquesta funció directiva de les reformes que es pretenen emprendre en l'ocupació pública.

5. Les matèries de desplegament legislatiu per part de les comunitats autònomes

Producte de la tècnica legislativa adoptada per l'EBEP, i que s'aparta —segons el meu parer, correctament, com hem esmentat, pel que té d'aclaridor— d'incloure en un sol text legal la legislació bàsica i la legislació de desplegament de l'Estat, amb la qual cosa queda definit perfectament el seu paper de legislador ordinari i de legislador de les bases aplicables a totes les administracions públiques, són les referències que es fan a la legislació de desplegament dins el mateix EBEP.

Així, referent als funcionaris públics, la legislació de desplegament haurà de ser aprovada per les Corts Generals en cas que tinguin forma de llei i pels òrgans que tenen atribuïda la potestat reglamentària quan es tracti d'aquest supòsit. Igualment, en el cas de les comunitats autònomes, i atenent a les competències assumides a l'EBEP i als seus respectius estatuts d'autonomia (doble criteri de deferència), es reproduïx el mateix esquema en l'àmbit autonòmic (art. 6 EBEP).⁴⁰ Les entitats locals, mancant de potestat legislativa, podran utilitzar tanmateix la seva potestat reglamentària per desplegar la legislació estatal o autonòmica que els sigui aplicable.

En aquest sentit, l'EBEP preveu clarament diverses matèries en les quals la legislació de les comunitats autònomes fa un paper especial: d'entrada, i d'això ja n'hem fet esment, el sistema de carrera i les retribucions complementàries dels funcionaris públics. No obstant això, cal advertir que algunes de les normes de desplegament de l'EBEP en matèria de funció pública seran el resultat dels acords als quals s'arribi en la negociació col·lectiva. Fins i tot certs acords poden tenir una eficàcia normativa directa, d'acord amb l'article 38.3 de l'EBEP.

³⁹ Una qüestió a part és, sens dubte, la reformulació del paper que ha d'exercir la legislació bàsica respecte de l'exercici competencial autonòmic, en què la tramitació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha reflectit la reconducció de l'enteniment d'aquestes com simples normes directives, sense cap funció addicional, a una comprensió més propera, sens perjudici de la crítica que mereixi la utilització abusiva de les bases realitzada fins al moment en alguns sectors, a allò que fins aquest moment era entès com legislació bàsica. És molt oportuna la lectura, en aquest punt, d'ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Competencias Compartidas: Bases-Desarrollo», a DIVERSOS AUTORS, *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 43-50.

⁴⁰ Encara que certament l'article 6 de l'EBEP no es refereixi a normes reglamentàries i només al·ludeixi a les lleis sobre funció pública.

Però aquesta normativa de desplegament no solament té un paper rellevant en aquells aspectes diferits a la seva entrada en vigor fins al dictat de la legislació de desplegament. Múltiples àmbits —ja sigui el personal directiu,⁴¹ el règim de situacions administratives, el règim disciplinari i altres diversos aspectes previstos a l'EBEP— queden en espera de la respectiva norma autonòmica. D'entrada, i per subratllar-ne alguns dels més rellevants, la nova legislació autonòmica s'haurà de pronunciar sobre extrems com ara: a) estructura del personal que hi treballa, preferentment laboral o funcionarial o mixt, que dissenya per al seu model d'ocupació pública amb els límits establerts a l'article 9 de l'EBEP; b) carrera o models de carrera—atès que no necessàriament ha de ser uniforme per a tota l'ocupació pública— que estableix per al seu sistema d'ocupació pública; c) retribucions complementàries dels funcionaris públics, aspecte que no queda cenyit als conceptes establerts a l'article 24 ni obliga a fixar un únic model per a la totalitat del personal al seu servei; d) establiment d'un procés selectiu propi que, respectant el que estableix l'EBEP, podrà incloure fases de reclutament, establiment de proves alternatives, etc., i si s'eximeix o no del requisit de la nacionalitat per accedir a determinats llocs de treball públics, cosa que pot resultar especialment interessant per als governs locals; e) mesures per a la planificació i l'ordenació de l'ocupació pública; f) estructuració en cossos o escales o, alternativament, mitjançant altres sistemes d'agrupació; g) establiment d'altres sistemes de provisió de llocs de treball al costat del concurs i la lliure designació; h) mesures de mobilitat entre les administracions públiques d'Andalusia; i) desenvolupament del sistema de situacions administratives, creació d'altres situacions administratives no previstes a l'EBEP, etc.; j) definició de les infraccions greus i lleus i si s'afegeixen o no tipus nous a les infraccions molt greus, tot establint, així mateix, els elements fonamentals de procediment disciplinari, etc.

Però, així mateix i com ja s'ha apuntat, s'han de confrontar altres qüestions en matèria d'ocupació pública local. Qüestions que tenen a veure amb l'estructura i l'organització de les entitats locals, la possibilitat o no de personal propi en la legislació instrumental i en les entitats locals menors, la direcció pública, els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, etc., les quals també troben en la legislació autonòmica la deguda inserció, però, en aquests casos concrets, no en la legislació d'ocupació pública, sinó precisament en la legislació de règim local que es dicti si s'escau, que sí que troba en aquests espais un lloc propi.

Com es pot veure, amb l'EBEP es va obrir un espai normatiu important, que sens dubte permet definir un model propi d'ocupació pública i establir polítiques d'ocupació al sector públic que tinguin en compte l'organització pròpia de les administracions públiques de cada comunitat autònoma, i, en definitiva —que al cap i a la fi és el que ens hauria d'importar en darrer terme—, que ajudin a resoldre els nombrosos problemes que afligeixen les burocràcies de les administracions públiques d'un grup important de comunitats autònomes. Allò rellevant —crec que cal tornar a assenyalar-ho— serà, juntament amb el fet que totes aquestes qüestions responguin a un model concret d'estructuració i funcionament de l'ocupació pública, que es disminueixin els dèficits existents respecte de la capacitat de gestió dels recursos humans en alguns sectors de l'ocupació pública. I això implicarà necessàriament decidir en cada aspecte concret i amb quin abast la norma esmentada serà aplicable a altres administracions, com s'integren els diferents sistemes d'ocupació pública, i en quina mesura la referida norma haurà d'habilitar un espai propi de definició de les singularitats relatives al seu propi model.

⁴¹ Per bé que la matèria esmentada no ha quedat, finalment, reservada a la Llei, cosa que no sembla una bona opció, com ha posat en relleu SÁNCHEZ MORÓN, M., a *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*, op. cit., p. 103 i seg.

6. Les competències en matèria de personal laboral

Tant l'Estatut de Catalunya —a l'article 136— com l'Estatut d'Andalusia —a l'article 76— es refereixen al personal laboral al servei de les administracions públiques. I en aquest punt cal precisar l'abast de les previsions esmentades.

L'apartat 3 de l'article 76 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia es refereix específicament al personal laboral. En aquest cas, utilitzant també la tècnica de la competència exclusiva, per bé que, en aquest supòsit i com no pot ser de cap altra manera ateses les competències que té l'Estat en aquesta matèria *ex* article 149.1.7 CE, referida a dos aspectes concrets i d'abast menor: l'adaptació a les necessitats derivades de l'organització administrativa i la formació d'aquest personal. Per la seva part, ja ho hem esmentat, l'Estatut de Catalunya parla de la competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

Novament trobem aquí unes normes de complexa compressió que no aclareixen gaire bé què es vol dir amb «adaptació a les necessitats derivades de l'organització administrativa», ja que no sembla que pugui comprendre aspectes normatius de reserva a l'Estat constitucionalment o que preceptivament s'han de desenvolupar en el marc de la negociació col·lectiva. Així doncs, la interpretació que s'hagi de donar a aquesta previsió més aviat sembla que s'ha de referir a aspectes d'execució derivats d'instruments organitzatius utilitzats en l'estructuració de l'ocupació pública.⁴²

I és que l'EBEP, com ja se sap, i amb independència del judici crític que ens mereixi la regulació finalment establerta en relació amb el personal laboral, uneix en el seu text dos tipus de regulacions que s'emparen, això no obstant, en dos títols competencials diferents. D'una banda, la legislació bàsica aplicable als funcionaris públics inclosos en l'àmbit d'aplicació de l'Estatut bàsic en virtut de l'article 149.1.18, però també, i en certs aspectes, segons el que recomana la Comissió constituïda a aquest efecte —a la qual ja s'ha fet referència—, al personal laboral al servei de les administracions públiques. No s'ha d'oblidar que aquestes últimes normes a les quals ens hem referit formen part *stricto sensu* de la legislació laboral, i per això el títol competencial d'invocació aquí no és l'article 149.1.18 sinó l'article 149.1.7, que és precisament el que s'invoca a la disposició final primera de la Llei precisant que l'EBEP s'aprova sota la cobertura d'aquest títol competencial «pel que fa a la legislació laboral».

L'Informe de la Comissió —que partia en la seva anàlisi de la dualitat de règims jurídics d'ocupació pública existent al nostre país i que, com és sabut, no era contrària al text constitucional— va apuntar, i cal afegir que també va justificar, la necessitat d'elaborar un estatut bàsic per a tots els empleats públics, fossin personal laboral o personal estatutari. Això, d'altra banda, tampoc no es pot qualificar d'absoluta novetat: només cal adonar-se de la tendència creixent, en nombroses normes de rang legal i acords col·lectius, d'unificar el règim jurídic aplicable a ambdós col·lectius, sense fer desaparèixer, per aquest motiu, la

⁴² D'altra banda, l'explicació a la dicció utilitzada a l'Estatut d'Andalusia tal vegada pot raure en el fet que l'apartat té clarament un antecedent en l'apartat tercer de l'article 136 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, malgrat que aquest, més precís, aclareix que l'adaptació esmentada es refereix a les relacions de llocs de treball. I possiblement també rau en la intenció, no declarada, de no transcriure literalment la lletra de l'Estatut esmentat. Esperem, tanmateix, que el legislador autonòmic cridat a desplegar el precepte mostri més imaginació en aquest punt respecte del sistema de fonts establert constitucionalment.

singularitat de cada relació d'ocupació pública (prevenció de riscos laborals, conciliació de la vida familiar i laboral, incompatibilitats, etc.).

Però això no significa que, sens dubte, la tècnica emprada per l'EBEP no s'hagi de qualificar de nova i, per descomptat, de més abast que la utilitzada fins al moment en la legislació d'ocupació pública,⁴³ amb independència de l'èxit del resultat final, que, com ja s'ha expressat, és més discutible.

D'acord amb això, i al llarg del seu articulat, els preceptes de l'EBEP des d'aquest punt de vista es poden classificar en diverses categories: una primera, de caràcter comú quan es refereix als ocupats públics en general i que, per aquesta raó, s'ha d'entendre referida a funcionaris públics i a personal laboral; una segona, de caràcter exclusiu per als funcionaris públics; i, finalment, una última categoria, que establiria normes només referides al personal subjecte al règim laboral. Quant als preceptes de caràcter comú, ens podem referir principalment als drets i deures dels funcionaris públics, fora de perill de la inamovilitat característica dels funcionaris públics, i que queden pràcticament unificats si en salvem alguns aspectes. També nombroses normes referides a l'accés reben el mateix tractament, com la relativa al règim disciplinari i altres aspectes referits a la negociació, a l'ordenació de l'activitat professional, etc.

Certament, és discutible —ja s'ha dit i cal reconèixer-ho— si s'ha encertat o no en l'abast establert finalment per a aquestes normes comunes, de menor abast en tot cas que el suggerit per la Comissió, però el cert és que l'EBEP constitueix un primer pas en la bona direcció de dotar de més cohesió i homogeneïtat, en allò que és necessari, el règim de l'ocupació pública.

Per tant, i en suma, pel que fa al personal laboral al servei de les administracions públiques la normativa de desplegament no es podrà trobar en la legislació de les comunitats autònomes, sinó en la legislació laboral, sigui en la legislació laboral general —molt especialment l'Estatut dels treballadors—, sigui en les normes establertes als convenis col·lectius corresponents (art. 7 EBEP).

Si admetem la conclusió anterior, les lleis sobre funció pública que dictin les comunitats autònomes no podran regular per si mateixes la relació laboral, que és una matèria clarament reservada a l'Estat, però sí que podran establir normes o referir-se a aspectes no substantius o no propis de la relació laboral d'ocupació pública.⁴⁴ I, d'aquesta manera, les comunitats autònomes (i les entitats locals) només podran

⁴³ Com assenyala SÁNCHEZ MORÓN, M., a *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*, op. cit., p. 45: «Hasta ahora, la legislación general de la función pública se limitaba a reconocer la posibilidad de contratación de personal por las Administraciones Públicas “de acuerdo con la legislación laboral” (art. 7 LFCE), y a determinar qué funciones o puestos de trabajo podían ser desempeñados en ellas por personal laboral [art. 15.1.c) LMRFP, art. 92.2 LBRL y leyes de función pública de las Comunidades Autónomas, aparte de las normas legales referidas a organismos y entes públicos]. También, ciertamente, la legislación de función posterior a la Constitución, desmintiendo que la legislación laboral común fuera “plenamente aplicable” al personal laboral de las Administraciones Públicas, como pretendía el artículo 7.1 LFCE, fue incluyendo algunas reglas específicas para este personal. Así, la necesidad de seleccionarlo de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y procedimientos que garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad, y el de publicidad (art. 19.1 LMRFP y legislación concordante), o su sometimiento a los planes de empleo de las Administraciones Públicas (art. 18 LMRFP). Por otra parte, algunas leyes especiales en materia de función pública extendieron también su ámbito de aplicación al personal laboral de las Administraciones Públicas o del sector público. El ejemplo más señalado es el de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ley, por cierto, que sigue en vigor tras la aprobación del Estatuto Básico. Pero nunca se había aprobado una Ley que, de manera tendencialmente completa, regulara tanto las normas aplicables al personal funcionario como las peculiares del personal laboral al servicio de la Administración, esto es, las que definen lo que podemos denominar una relación laboral especial de empleo público.»

⁴⁴ Com ressalta SÁNCHEZ MORÓN, M., a *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico...*, op. cit., p. 50: «Tal es el caso de algunas normas de procedimiento, de organización y de competencia. Algunas, como ya sucede en la actualidad, regularán aspectos

participar en l'adopció de normes (convencionals) que despleguin l'Estatut bàsic per al personal laboral⁴⁵ a través de la negociació col·lectiva amb els representants dels seus empleats.

7. Conclusions

Al llarg d'aquests anys ens hem acostumat, segurament en excés, a resoldre els problemes de consecució d'objectius i millora de les prestacions en els serveis públics recorrent contínuament i sistemàticament als increments de plantilla i de les estructures públiques. Hem estat relativament eficaços però, en vista dels resultats, sens dubte menys eficients.

El resultat, *grosso modo* i generalitzant el diagnòstic, és que la majoria de les organitzacions públiques es presenten excessivament departamentalitzades, altament jerarquitzades, molt especialitzades però amb baixa polivalència en els llocs de treball i, en definitiva, amb alguns desajustos importants en relació amb l'organització interna i la productivitat; i més encara com més grans són aquestes organitzacions.

Doncs bé, les urgències del moment present sembla que ens situen just en la posició contrària. El fet és, en un cas o un altre, el mateix: l'adopció de mesures sense deixar espai a la reflexió i a la recerca de la millor solució.

Reflexionar sobre l'ocupació pública en un escenari temporal com el que s'esdevé en els moments actuals en el qual els ajustos fiscals a fi de reduir la despesa pública i la insuficiència financera de les entitats públiques arriben a dimensions fins ara no conegudes, i en el qual la sensació —que sembla un fet ineludible— que cal emprendre reformes estructurals importants en el conjunt del sector públic del país, ens situa en un escenari en què faríem bé de conciliar les urgències del present amb les previsions necessàries per al futur.

Sens dubte som ja lluny de l'escenari al qual assistíem quan, a final de 2009, les centrals sindicals i el Govern van concloure un nou acord per a la funció pública. Després de la lectura d'aquell acord, alguns vam pensar ja en aquell moment que l'escenari que s'hi plasmava per al període 2010-2013, juntament amb mesures extraordinàriament raonables, es dibuixava amb dosis excessives d'optimisme i amb una lògica instal·lada —com ha succeït en els últims anys— en el creixement permanent i no en l'austeritat, que,

previos a la relación laboral en sentido estricto. Es el caso de las que disciplinan el procedimiento de selección, que culmina con un acto administrativo separable y previo al contrato de trabajo. Otras regularán instrumentos de ordenación del empleo público, de naturaleza orgánica, como, por ejemplo, los planes de empleo público, la oferta de empleo público, los Registros de Personal o las Relaciones de Puestos de Trabajo o instrumentos similares. Otras normas, en fin, las presupuestarias, podrán establecer limitaciones a los incrementos retributivos o fijarán directamente las cuantías globales del gasto de personal. Pero en todos estos casos, no se trata de legislación laboral en sentido propio, aunque afecte a quienes tienen (o pretendan firmar) un contrato de trabajo con una Administración o ente público. De la misma manera que no son legislación laboral (ni administrativa) los preceptos del Código Penal que regulan los delitos de los funcionarios públicos, en el amplio sentido que esta expresión tiene en el Derecho penal, comprensiva de todo aquel que por disposición de la Ley, por elección o por nombramiento participe en el ejercicio de funciones públicas (art. 24.2 CP).»

⁴⁵ Bé és cert que cal anotar que, en l'àmbit universitari i després de la remissió que es va fer per la LOU, es va obrir un ampli camp per a la legislació universitària no sense crítica de la doctrina, atès que s'entenia que es vulnerava la competència estatal i l'àmbit natural de la negociació col·lectiva. Vegeu, sobre aquest punt, BAYLOS GRAU, A., «El personal docente e investigador contratado en régimen laboral después de la reforma de la LOU en 2007», *Revista de Derecho Social*, núm. 44 (2009).

segons sembla, serà la lògica que haurà de presidir l'actuació de les administracions públiques en els pròxims anys. No anàvem errats. I això, malgrat el preàmbul de la disposició que l'aprojava.⁴⁶

En efecte, l'escenari que dibuixava l'acord esmentat era tremendament esperançador i es plasmava en un conjunt de mesures que, encara avui i en la situació actual, semblen extraordinàriament necessàries, i per aquest tipus d'actuacions ha clamat la major part de la doctrina especialitzada en aquest camp, els gestors de recursos humans en l'àmbit públic, les centrals sindicals i, en general, tots aquells que, d'una manera o d'una altra, reflexionen sobre l'ocupació pública en aquest país. El desplegament de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, l'Observatori de l'Ocupació Pública, el sistema integrat de gestió de recursos humans, l'impuls de la qualitat i la bona administració, la reducció de la temporalitat, la reordenació de recursos humans mitjançant la dimensió adequada dels seus efectius, la seva millor distribució, formació, promoció professional i mobilitat, etc., són mesures que, sens dubte, eren i continuen sent necessàries, per no dir tan urgents com les que s'acosten de diferent signe. És cert que, juntament amb aquestes mesures —i d'aquí ve la perspectiva excessivament optimista que s'apuntava al document esmentat—, l'acord preveia diverses disposicions en relació amb les ofertes d'ocupació pública, més concretament amb la manera d'aplicar eventuais taxes de reposició d'efectius, i, per damunt de tot, en matèria salarial, les quals, com en algun cas era previsible segons la manera com s'han desenvolupat els esdeveniments, aviat es van veure desbordades.⁴⁷

⁴⁶ En efecte, la Resolució de 22 d'octubre de 2009 de la Secretària d'Estat per a la Funció Pública exposava que: «*Afrontamos un período de crisis económica en el que esa colaboración, que tan buenos resultados ha dado, se muestra imprescindible. A todos se nos exige redoblar responsabilidad y compromiso para alcanzar y consolidar un nuevo modelo productivo más estable, más eficiente, y más ajustado al mundo en el que vivimos.*

»*Un modelo del que las Administraciones Públicas no pueden quedar al margen, sino que, por el contrario, deben ser uno de sus motores principales, acompañándolo e impulsándolo con una mejor organización, con austeridad, con la racionalización de sus procedimientos y la reducción de cargas administrativas para la ciudadanía y empresas, con mayor transparencia. Por todo ello, el Gobierno y las organizaciones sindicales han resuelto acordar un conjunto de medidas dirigidas a procurar la mejora de la calidad, la eficacia y la productividad de la Administración en el camino hacia ese nuevo modelo de economía sostenible.*

»*Medidas para crear un nuevo marco de trabajo que sirva de base para elevar la cualificación y productividad de los empleados públicos; medidas para mejorar sus condiciones laborales; medidas para acometer una efectiva reforma de las estructuras administrativas del Estado; medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos; medidas, en definitiva, para una administración de mayor calidad que impulse el crecimiento, facilite la vida cotidiana y aumente el nivel de satisfacción de la ciudadanía.*»

⁴⁷ A saber:

a) Es partia del fet que les mesures retributives haurien de respondre al principi del manteniment del poder adquisitiu del personal al servei de les administracions públiques en el període de vigència del present acord. A aquest efecte, es tindria en compte l'evolució pressupostària de l'increment de l'IPC, la previsió de creixement econòmic, la capacitat de finançament dels pressupostos generals de l'Estat i la valoració de l'augment de la productivitat de l'ocupació pública derivada d'accions o programes específics.

b) S'inclouia, amb efectes per a 2010, l'acord que la pujada salarial fos del 0,3% del conjunt de la massa salarial.

c) S'introduïa una clàusula sobre revisió salarial per la qual l'Administració es comprometia a adoptar les mesures pertinents per incorporar, en els pressupostos de 2012, els crèdits necessaris per compensar la pèrdua del poder adquisitiu de les empleades i els empleats públics que es pogués produir durant la vigència del present acord.

D'aquesta manera, i amb efectes des de l'1 de gener de 2012, es percebria l'import corresponent a la desviació que es pogués haver produït entre els increments establerts a les lleis de pressupostos generals de l'Estat per als exercicis pressupostaris de 2010 i 2011 i la inflació efectiva en aquells anys, i s'incorporaven aquests crèdits a la massa salarial de l'any 2012 (tot preveient una clàusula similar per a 2013).

d) Sens perjudici d'això, a més dels increments assenyalats anteriorment, es garantia el compliment dels acords econòmics establerts i l'aplicació dels quals s'hagués de dur a terme durant el període 2010-2012 als pactes o als acords firmats prèviament per les diferents administracions públiques en el marc de les seves competències, entre elles les destinades a incloure la totalitat del complement específic en les pagues extraordinàries.

El canvi de govern posterior al procés electoral i la promulgació del Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic, no solament han mantingut la congelació salarial, amb la qual cosa, de fet, novament es perd poder adquisitiu, sinó que també han afegit a la mesura esmentada la suspensió de les aportacions a plans de pensions d'ocupació o contractes d'assegurança col·lectius que incloguin la cobertura de la contingència de jubilació, amb la qual cosa —pel fet que aquestes aportacions es consideren retribucions diferides— es pot concloure que efectivament es continua retallant en quantia el salari dels empleats públics, malgrat que, com s'anuncia, només sigui de manera temporal. Llevat d'aquestes mesures, per bé que el temps transcorregut per al nou govern és poc, de la resta encara no n'hem vist res.

Les singularitats dels empleats públics no acaben aquí en el moment actual, i és que s'ha d'unir a aquesta situació el fet que un conjunt d'institucions clau a les quals ja ens hem referit —com algunes altres matèries regulades a l'EBEP— tenen una aplicació diferida a la promulgació efectiva de la legislació de desplegament corresponent, d'acord amb la disposició final quarta que regula l'entrada en vigor de l'EBEP, que atorga un cert caràcter transitori a la regulació vigent en l'actualitat en la majoria de les entitats públiques del país —ja que fins ara la legislació de desplegament només s'ha realitzat puntualment en algunes comunitats autònomes—. Però el que és pitjor és que es tracta d'una normativa que, almenys des del meu punt de vista, té poca capacitat per afrontar adequadament els desafiaments del moment present, sobretot si es té en compte la recent reforma laboral i l'aplicabilitat a les entitats del sector públic de les previsions sobre extinció de contractes de treball per causes econòmiques, organitzatives i de producció (disp. add. 2a Reial decret llei 3/2012).

Poques iniciatives s'han emprès en la direcció que hem apuntat en aquestes línies, o bé es troben paraitzades o suspeses en la seva aplicació. Però, almenys des del nostre punt de vista i precisament per aquestes circumstàncies, és un bon moment per considerar nous elements en relació amb la prestació dels serveis que, de segur, haurien de ser tinguts en compte en el desplegament legislatiu de l'EBEP, i no aplicar simplement —com està succeint fins ara— i de manera gairebé exclusiva la tècnica de l'ajust, i alguna cosa d'això és present en la recent reforma del mercat laboral, si més no pel que fa al sector públic. La reforma estructural de l'ocupació pública, i, amb aquesta, de les institucions clau per millorar-ne l'eficiència, és quelcom que no es pot ni s'ha de demorar més si, a més d'atendre les aparents urgències que es presenten en el moment actual, abordem la sempre relegada tasca d'establir un marc de relacions laborals al sector públic concorde amb les necessitats del país.

Ara, tanmateix, segons la meua opinió és un bon moment per repensar l'organització. No només per emprendre plans d'ocupació que ens permetin determinar, si la situació econòmica així ho exigís, quins llocs en l'organització són prescindibles, siguin de personal laboral o funcionari, tenint en compte les circumstàncies del moment present i en cas que no siguin possibles altres solucions desitjables, sinó més enllà d'aquesta política d'ajust per reflexionar, per una vegada, sobre quina organització necessitem per atendre els serveis que prestem, quin grau de vinculació han de tenir les persones que componen l'organització, quines coses hem de fer i quines altres no, quins serveis hem de prestar de manera directa i en quins altres resulta més convenient externalitzar-los, quines unitats administratives han de continuar subsistint, quin sector instrumental ha de subsistir, quines altres unitats s'han de remodelar, quina ha de ser l'estructuració interna de les diferents unitats administratives, si resulta convenient l'existència d'unitats

administratives transversals o comunes en un plantejament organitzatiu similar al que s'està plantejant en l'àmbit de l'Administració de justícia amb l'anomenada *oficina judicial*, els perfils de llocs de treball que necessitem per al futur, etc.

Amb altura de mires, per part de tots, res no ens impedeix racionalitzar la nostra organització i reduir-ne els costos. La normativa vigent actualment, sense necessitat de cap desplegament normatiu de l'EBEP, ens permet adoptar i marcar, des de l'anàlisi de l'organització, un full de ruta, en la major mesura possible no traumàtic, quant a desvinculacions, incorporacions, redefinició de les relacions de llocs de treball i de les tasques que tenen atribuïdes, mobilitat, política de formació i reciclatge, etc. Certament, aquest procés seria més fàcil si els legisladors autonòmics, assumint la responsabilitat que tenen atribuïda i que joiosament van plasmar als nous estatuts d'autonomia, ens atorguen instruments adequats; però, on no sigui així, les entitats públiques no es poden escudar en aquest motiu per no emprendre polítiques, com diem en la bona direcció, i per les quals molts clamem des de fa anys. L'únic que pot succeir és que disminuïm les disfuncions de l'organització existent, i aquest resultat no és menor en vista de la situació en la qual ens trobem.